

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan masyarakat khususnya di Indonesia, kegiatan gadai atau menggadaikan barang sudah lama terjadi bahkan sebelum Belanda datang ke Indonesia. Masyarakat di Indonesia ratusan tahun yang lalu sudah melakukan transaksi hutang dengan jaminan barang tidak bergerak berupa tanah atau melaksanakan gadai tanah.

Menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 1150, gadai adalah hak yang diperoleh seorang yang mempunyai piutang atas suatu barang bergerak.¹ Barang bergerak tersebut diserahkan kepada orang yang berpiutang oleh seorang yang mempunyai utang atau oleh seorang lain atas nama orang yang mempunyai utang. Seorang yang berutang tersebut memberikan kekuasaan kepada orang berpiutang untuk menggunakan barang bergerak yang telah diserahkan untuk melunasi utang apabila pihak yang berutang tidak dapat memenuhi kewajibannya pada saat jatuh tempo.²

Di Indonesia sebelum merdeka dalam pemerintahan Hindia Belanda pada tahun 1901, berdasarkan keputusan pemerintah Hindia Belanda no 131 tanggal 12 Maret 1901 mendirikan rumah gadai pemerintah di Sukabumi Jawa Barat pada tanggal 1 April 1901 dengan nama Jawatan Pegadaian. Hal itu sebagaimana diatur dalam staatsblad tahun 1901 No. 131. Isi dari KUHP-nya

¹Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1150.

²Sigit Triandaru dan Totok Budi Santoso, 2006, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Hal. 212

ketika itu adalah: “Sejak saat itu di bagian Sukabumi kepada siapapun tidak diperkenankan untuk dengan memberi gadai atau dalam bentuk jual beli dengan hak membeli kembali, meminjamkan uang tidak melebihi 100 (seratus) golden. Dengan hukuman tergantung kepada kebangsaan para pelanggar yang diancam dalam Pasal 337 KUHP bagi orang-orang Eropa dan Pasal 339 KUI IP bagi orang Pribumi”.

Fungsi Pegadaian ini adalah memberi pinjaman kepada masyarakat atas dasar hukum gadai. Pegadaian merupakan institusi di Indonesia yang secara resmi mempunyai izin untuk melaksanakan kegiatan berupa pembiayaan dalam bentuk penyaluran dana disertai barang jaminan. Dengan demikian, Pegadaian merupakan suatu lembaga keuangan non-bank yang memberikan kredit kepada masyarakat dengan corak khusus yaitu dengan gadai.³

Pada mulanya Jawatan Pegadaian Negara melakukan upaya khusus untuk menumpas segala macam praktek pinjam-meminjam yang tidak diinginkan. Artinya, yang dirugikan masyarakat, misalnya suku bunga yang tinggi, lelang yang diatur, barang gadaian yang tidak terawat.

Tujuan utama adanya pegadaian sebagai lembaga keuangan bukan bank adalah upaya khusus untuk menumpas segala macam praktek pinjam-meminjam yang tidak diinginkan seperti ijon, rentenir atau pihak lain yang

³ Indah Purbasari dan Sri Rahayu, 2017, *Analisis Penerapan Akad Rahn (Gadai) dan Pengenaan Biaya Administrasi Rahn di Pegadaian Syariah*, Jurnal Hukum Ekonomi Islam, Vol 1, No. 1.

memberikan pinjaman tidak wajar dengan bunga yang sangat tinggi dan merugikan rakyat kecil.⁴

Seiring perjalanan waktu, pegadaian milik pemerintah di Indonesia semakin berkembang lebih baik khususnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam praktek pinjam meminjam uang dengan jaminan gadai. Sehingga pegadaian di Indonesia telah beberapa kali melalui perubahan dari Jawatan Pegadaian pada tanggal 1 Januari 1967 dijadikan perusahaan Negara (PN) dan berada dalam lingkup Departemen Keuangan Pemerintah RI berdasarkan peraturan No. 176 tahun 1961.

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1969 menjadi Perusahaan Jawatan (PERJAN), selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 (yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000) berubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2011 tanggal 13 Desember 2011, bentuk badan hukum Pegadaian berubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).⁵

Pegadaian merupakan salah satu Perseroan Terbatas yang di kelola oleh Badan Usaha Milik Negara atau biasa kita singkat sebagai BUMN yang ada di Indonesia. Dimana PT pegadaian ini mempunyai usaha inti yang bergerak pada bidang penyaluran kredit untuk masyarakat berdasarkan hukum gadai. Hal itu di lakukan berdasarkan misi perum pegadaian yaitu ikut membantu program pemerintah untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat mengah kebawah.

⁴Solikhah, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, <https://solikhah.blogs.uny.ac.id>, diakses tanggal 27 November 2019

⁵Pegadaian, *Sejarah Pegadaian*, <https://pegadaian.co.id>, diakses tanggal 2 Desember 2019

Sebagai usaha milik Negara, seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, PT. Pegadaian (Persero) adalah salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional yang bersama-sama dengan pelaku ekonomi lainnya melaksanakan kegiatan ekonomi dimana peranannya yang saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. Hal ini penting dilaksanakan demi kemajuan bangsa dan negara, serta untuk kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Hal serupa disebutkan bahwa, kita bernegara hukum untuk membuat rakyat merasa bahagia hidup dalam negara hukum Indonesia.⁶

Akan tetapi pemberian pinjaman ini tidak terbatas untuk kalangan atau kelompok masyarakat tertentu, namun di Indonesia pemanfaatan lembaga keuangan sampai saat ini masih didominasi oleh kalangan menengah ke atas, dan masih sedikit menjangkau kalangan menengah kebawah. Hal ini terlihat pada profesi dari nasabah Pegadaian yang mana 17% adalah karyawan swasta, 10% pelayan, 7% pedagang, 5% merupakan petani dan selebihnya termasuk dalam pekerjaan lainnya. Dalam upaya mengubah persepsi masyarakat, salah satu cara yang digunakan lembaga gadai adalah dengan menciptakan motto “menyelesaikan masalah tanpa masalah”. Dengan motto tersebut diharapkan masyarakat tidak lagi segan atau ragu untuk datang ke Pegadaian.⁷

Sebelum pegadaian berubah menjadi Perseroan Terbatas, Pegadaian yang dahulunya masih berbentuk Perusahaan Umum memiliki kegiatan dan pengembangan usaha seperti penghimpunan dana, penggunaan dana, produk

⁶Rahardjo Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, Hal. 28.

⁷ Pamonaran Manahaar, 2019, *Implementasi Gadai Syariah (Rahn) Untuk Menunjang Perekonomian Masyarakat Indonesia*, Jurnal Hukum dan Bisnis, Vol, 10, No. 2.

dan jasa perum pegadaian, pemberian pinjaman, dan sistem pelunasan dengan sewa modal (bunga). Dengan berubahnya Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menjadi Perseroan Terbatas pada saat ini, tidak menutup kemungkinan adanya perubahan dalam praktek maupun maksud dan tujuan dari pegadaian tersebut dengan mengacu ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011.

Dalam bentuk hukum Persero, perusahaan Pegadaian lebih dapat fleksibel dalam mengembangkan usaha diantaranya terbuka peluang untuk melakukan privatisasi, semakin banyak masyarakat yang banyak terlibat dalam bisnisnya, tidak ada aturan perundang-undangan yang membatasi. Sedangkan dalam bentuk Perum terdapat kendala dalam mengembangkan bisnisnya.⁸

Berdasarkan hasil penelitian “Elsa Anggita Sari dalam penelitian Perubahan bentuk hukum Pegadaian dari Perusahaan Umum menjadi Perseroan Terbatas di Padang pada tahun 2017, dalam permasalahan ingin mengetahui akibat hukum berubahnya Perusahaan Umum menjadi Perseroan Terbatas Pegadaian, ternyata secara hukum segala kekayaan, hak dan kewajiban yang melekat pada Perum Pegadaian menjadi kekayaan, hak dan kewajiban PT Pegadaian (Persero). Saat berstatus Perum, modal Pegadaian bukan berbentuk saham tetapi berasal dari Penyertaan Modal Pemerintah namun setelah menjadi PT

⁸Julianty M Paputungan, *Akibat Hukum Perubahan Status Perusahaan Umum Menjadi Perseroan Terbatas PT Pegadaian*, <https://pasca.unhas.id/jurnal/files>, diakses tanggal 6 Januari 2020

(Persero), modal pegadaian berbentuk saham yang berasal dari Penyertaan Modal Pemerintah.⁹

Berkaitan dengan permasalahan di atas adalah suatu penelitian yang membahas perubahan badan hukum Pegadaian dari Perusahaan Umum menjadi PT (Persero). Dengan mengetahui proses perubahan bentuk badan hukum dan akibat hukum dari perubahan tersebut.

Berbeda dengan penelitian diatas, disini penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan ingin mengetahui perbedaan maksud tujuan dan praktek pinjam-meminjam uang dengan jaminan gadai di pegadaian yang dulunya berbentuk Perusahaan Umum yang sekarang telah menjadi PT Pegadaian (Persero) dengan mengangkat hal tersebut sebagai bahan penyusun skripsi yang berjudul :

ANALISIS PERBANDINGAN KEBIJAKAN PINJAM MEMINJAM UANG DENGAN JAMINAN GADAI OLEH PEGADAIAN SETELAH PERUBAHAN STATUS BADAN HUKUM PEGADAIAN DARI PERUM MENJADI PT PEGADAIAN

⁹Elsa Anggita Sari. 2017. *Perubahan Bentuk Hukum Pegadaian dari Perusahaan Umum Menjadi Perseroan Terbatas*. Skripsi Universitas Andalas Padang. Hal. 50.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perbedaan maksud dan tujuan dari Perusahaan Umum Pegadaian setelah perubahan status badan hukum menjadi PT Pegadaian?
2. Apakah ada perbedaan kebijakan minjam meminjam uang dengan jaminan gadai dalam Perusahaan Umum Pegadaian setelah perubahan badan hukum menjadi PT Pegadaian?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan hukum ini antara lain :

1. Mengetahui dan memahami bagaimanakah perbedaan maksud dan tujuan dari Perusahaan Umum Pegadaian setelah perubahan status badan hukum menjadi PT Pegadaian
2. Mengetahui dan memahami apakah ada perbedaan kebijakan pinjam-meminjam uang dengan jaminan gadai dalam Perusahaan Umum Pegadaian setelah perubahan badan hukum menjadi PT Pegadaian.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai penulis, maka manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan memberi kontribusi maupun sumbangan pemikiran pada mata kuliah Hukum Perdata Bisnis khususnya dalam mengetahui perubahan suatu badan hukum yaitu Pegadaian dari Perusahaan Umum menjadi Perseroan Terbatas.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat menjadi masukan bagi para praktisi, teoritis, dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam kebijakan pinjam-memnjam uang dengan jaminan gadai di Pegadian atas perubahan status badan hukum PERUM menjadi PT Pegadaian.

E. Kegunaan Penelitian

a. Bagi Penulis

Untuk memenuhi tugas dan syarat kelulusan mendapatkan gelar Sarjana Strata 1 (S1) di bidang Ilmu Hukum.

b. Bagi Pegadaian

Penelitian ini diharapkan menjadi manfaat guna mengetahui perubahan status badan hukum Perusahaan Umum Pegadaian menjadi PT Pegadaian, serta memberikan sumbangan pemikiran kepada yang berkaitan dengan pemahaman dan wawasan ilmiah berkenaan dengan perubahan badan hukum Pegadaian.

c. Bagi Masyarakat

Dengan dilaksanakannya penelitian ini, harapannya agar dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat bagaimana perbedaan maksud tujuan dan kebijakan dari Perusahaan Umum Pegadaian yang sekarang telah berubah menjadi Perseroan Terbatas Pegadaian.

F. Metode Penelitian

a. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.¹⁰ Penelitian yang dilakukan oleh peneliti terkait dengan skripsi ini berbentuk pendekatan yuridis normatif, yakni melihat hukum sebagai norma dalam masyarakat.¹¹ Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹² Dimana secara yuridis peneliti berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) yang nantinya dalam meneliti bahan pustaka dan bahan sekunder ini akan diperoleh data-data yang dipergunakan untuk menjelaskan terkait perbandingan pelaksanaan pinjam-meminjam uang dengan jaminan gadai di Pegadaian setelah perubahan status badan hukum Pegadaian dari PERUM menjadi PT.

¹⁰ Abdul Muhmmad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, Hal. 112.

¹¹ Sidik sunaryo, 2016, *Pedoman Penulisan Hukum*, Malang, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Hal. 16.

¹² Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta, Rajawali Pers, Hal. 13-14.

b. Jenis Data

Dalam penulisan penelitian kali ini penulis menggunakan bahan hukum sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat yaitu peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer dalam penulisan ini menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegdaian menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Selain itu bahan hukum primer ini terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- c) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- d) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang PT
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perum Pegadaian, dan

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO)

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah jenis data yang diperoleh untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer melalui literatur-literatur yang membahas mengenai perubahan status badan hukum Pegadaian, penelitian terdahulu, jurnal ilmiah para ahli serta dokumen seperti annual report Pegadaian.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier merupakan jenis bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan sekunder mengenai pengertian baku, istilah baku, yang diperoleh dari Ensiklopedi, Kamus, Glossary, dan lain-lain.

c. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Studi Pustaka

Studi Pustaka adalah melakukan pencarian atau penelusuran bahan-bahan kepustakaan berbagai literatur baik dalam bentuk fisik maupun non fisik di perpustakaan dan toko buku di wilayah Malang Raya seperti buku-buku maupun jurnal atau website untuk melengkapi bahan hukum lainnya. Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta

klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan Perubahan Badan Hukum Pegadaian.

d. Teknik Analisa Data

Analisis data merupakan penyusunan terhadap data yang diolah untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.¹³ Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif dan preskriptif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Dari semua data yang telah dikumpulkan lalu penulis memberikan argumentasi mengenai benar atau salah apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.

¹³ *Ibid*, Hal. 251-252

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penyusunan penulisan hukum ini, penulis membagi dalam 4 bab dan masing-masing bab terdiri atas sub yang bertujuan agar mempermudah pemahamannya. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini memuat pendahuluan yang terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat penjelasan dari teori-teori yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yang digunakan untuk membantu penulis dalam membahas permasalahan yang diangkat oleh penulis.

BAB III PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisikan uraian pembahasan pokok permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu tentang Perubahan Perum Pegadaian Menjadi Perseroan Terbatas Pegadaian Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dan saran dari penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis.